

Brief aan de leden
T.a.v. het college

Gemeente Zandvoort	nr. 06/1071
class.nr. -1.70	
datum 20 JAN 2006	br/jz/lb
BVO	
<input checked="" type="checkbox"/> JA	<input type="checkbox"/> NEE



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

informatiecentrum tel.
(070) 373 8020

uw kenmerk

bijlage(n)
2

onderwerp
cameratoezicht op openbare
plaatsen

ons kenmerk
BJZ/U200600042
Lbr. 06/04

datum
18 januari 2006

Samenvatting

Op 30 juni 2005 is de Wet cameratoezicht op openbare plaatsen ingevoerd en zal vermoedelijk eind januari 2006 (gedeeltelijk) inwerking treden. De bekendmaking hiervan vindt plaats in de Staatscourant. De wet behelst een wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters. Aan de Gemeentewet is een nieuwe bepaling, artikel 151c, toegevoegd die regels stelt over cameratoezicht op openbare plaatsen. In artikel 151c Gemeentewet wordt bepaald dat de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om voor een bepaalde duur cameratoezicht op openbare plaatsen uit te voeren. Daarnaast heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om andere plaatsen, die zonder enige vorm van beperking voor het publiek toegankelijk zijn, aan te wijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet te brengen. Cameratoezicht op openbare plaatsen mag uitsluitend de handhaving van de openbare orde als doel hebben.

In de bijlage bij deze brief treft u een model-APV-bepaling voor cameratoezicht plus commentaar aan. Deze bepaling kan worden opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of in een specifieke verordening. Deze modelbepaling wordt in de model-APV van de VNG opgenomen in een nieuwe afdeling 2.10. Tevens treft u hierbij de Handreiking Cameratoezicht aan.

© VNG Extra exemplaren van deze brief kunt u downloaden van het VNG-net, www.vng.nl/vngbrieven/ledenbrieven.
Kopiëren t.b.v. intern gebruik door leden VNG is toegestaan.

Postbus 30435 2500 GK Den Haag
Nassaulaan 12 2514 JS Den Haag Tel 070 373 83 93 Fax 070 363 56 82 www.vng.nl



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8020

uw kenmerk

bijlage(n)

2

onderwerp
cameratoezicht op openbare
plaatsen

ons kenmerk
BJZ/U200600042
Lbr. 06/04

datum

18 januari 2006

Geacht college,

De toepassing van cameratoezicht is de afgelopen jaren flink gegroeid. Zowel in de private als in de publieke sector wordt in toenemende mate gebruikgemaakt van camera's voor het beveiligen van gebouwen, goederen en/of personen. Ook gemeenten kiezen steeds vaker voor cameratoezicht.

Cameratoezicht betekent in bepaalde gevallen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Tot nu toe konden gemeenten daarbij de algemeen geldende privacynormen als richtlijn nemen, zoals kenbaarheid, doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit. Maar met het toenemen van de mogelijkheden voor cameratoezicht ontstaat er steeds meer behoefte aan duidelijke regels op dit gebied. De wetgever heeft daartoe een nieuwe bepaling in de Gemeentewet opgenomen. Artikel 151c Gemeentewet schetst het wettelijke kader waaraan cameratoezicht op openbare plaatsen moet voldoen. Artikel 151c Gemeentewet is uitsluitend bedoeld voor de handhaving van de openbare orde. Particulier of bedrijfsmatig gebruik van camera's dat gericht is op het beschermen van eigendommen valt daarom niet onder de werking van deze wet. Deze wet moet leiden tot rechtszekerheid voor de burger en tot uniformering van de toepassing van cameratoezicht.

Inwerkingtreding

De Wet cameratoezicht op openbare plaatsen is op 30 juni 2005 door de Eerste Kamer aangenomen (Stbl. 392, 2005). De inwerkingtreding van artikel 151c Gemeentewet wordt op nader tijdstip bekend gemaakt in de Staatscourant en zal vermoedelijk (gedeeltelijk) in januari 2006 plaatsvinden.

Overgangstermijn

Reeds lopende cameraprojecten moeten worden aangepast aan het nieuwe wettelijke kader voor cameratoezicht. Voor de lopende cameraprojecten geldt een overgangstermijn van één jaar. Deze overgangstermijn gaat lopen op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet.

Voor een nadere toelichting op de overgangstermijn verwijzen wij u naar het commentaar bij de model-APV-bepaling cameratoezicht dat u in de bijlage van deze brief aantreft.

Technische vereisten

De technische vereisten (het achtste lid van artikel 151c Gemeentewet) waaraan cameratoezicht op openbare plaatsen moet voldoen, treden op een later tijdstip in werking dan de bevoegdheid van de gemeenteraad om cameratoezicht mogelijk te maken.

In artikel 151c, lid 8 Gemeentewet staat dat voor een goede uitvoering van cameratoezicht nadere regels kunnen worden gesteld. Deze nadere regels zal de wetgever neerleggen in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Vooruitlopend op deze certificatieregeling in de AMvB heeft het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een toetsingskader opgesteld. Het toetsingskader is neergelegd in twee beoordelingsrichtlijnen:

1. de Beoordelingsrichtlijn Camerasystemen;
2. de Beoordelingsrichtlijn Toezichtcentrale.

Het CCV stelt deze beoordelingsrichtlijnen beschikbaar via www.hetccv.nl.

Na inwerkingtreding van deze technische eisen voor cameratoezicht, de AMvB en de beoordelingsrichtlijnen zal een overgangstermijn gelden waarbinnen lopende cameraprojecten moeten voldoen aan de gestelde eisen. De verwachting is dat de technische eisen in het voorjaar van 2006 van kracht worden. Via het VNG-net houden wij u hierover op de hoogte.

In het commentaar bij de model-APV-bepaling cameratoezicht dat u in de bijlage van deze brief aantreft, vindt u hierover nog aanvullende informatie.

Handreiking

Het CCV geeft in nauwe samenwerking met de VNG een Handreiking Cameratoezicht uit. In deze handreiking wordt het wettelijke kader voor cameratoezicht op openbare plaatsen uitgebreid besproken. Verder komen de effecten van cameratoezicht, de kosten die ermee gemoeid zijn en komen de implementatie-, uitvoerings- en evaluatiefase van cameratoezicht aan de orde. De handreiking is te bestellen en ook te downloaden via www.hetccv.nl.

Wij gaan ervan uit dat wij u voldoende geïnformeerd hebben over de Wet cameratoezicht op openbare plaatsen. Voor vragen over de toepassing van de wet verwijzen wij u graag naar de Handreiking cameratoezicht. Verder houden wij u via www.vng.nl op de hoogte.

Deze ledenbrief staat ook op VNG-net. Kijk op www.vng.nl onder VNG-brieven.

Hoogachtend
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Bijlage 1 bij VNG-brief BJZ/U200600042,
lbr. 06/04

Model-APV-bepaling

Afdeling 10: Cameratoezicht op openbare plaatsen

Artikel 2.10.1 Cameratoezicht op openbare plaatsen

- Lid 1 De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats.
- Lid 2 De burgemeester heeft de bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid eveneens ten aanzien van andere voor eenieder toegankelijke plaatsen:
- (facultatief – door de gemeenteraad aan te wijzen –)

Commentaar

Eerste lid

Op grond van artikel 151c van de Gemeentewet kan de gemeenteraad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen tot het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. De gemeenteraad kan daarbij bepalen tot welke openbare plaatsen de bevoegdheid zich uitstrekt en voor welke duur de plaatsing van camera's ten hoogste mag geschieden. Volgens de wetgever is hierdoor de toekenning van de bevoegdheid tot het plaatsen van camera's met democratische waarborgen omkleed.

De gemeenteraad kan de bevoegdheid van de burgemeester inperken. De volgende varianten zijn bijvoorbeeld denkbaar:

- De gemeenteraad besluit expliciet/impliciet om binnen de gemeente geen cameratoezicht toe te passen.
- De gemeenteraad bepaalt bij verordening dat de burgemeester mag besluiten tot het toepassen van cameratoezicht op specifieke plaatsen, bijvoorbeeld in de binnenstad, en geeft daarbij aan voor welke duur de plaatsing van camera's ten hoogste mag geschieden.
- De gemeenteraad verleent bij verordening zonder beperkingen de bevoegdheid aan de burgemeester tot plaatsing van camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen.

Het besluit van de burgemeester tot plaatsing van camera's op een openbare plaats is een besluit van algemene strekking waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat.

Het kan voorkomen dat beelden worden gemaakt van personen die een pand binnengaan of verlaten. De eigenaren van dergelijke panden zijn aan te merken als belanghebbenden in de zin van de Awb, evenals bijvoorbeeld degenen die in zo'n pand werken of wonen (huurders) of anderszins regelmatige bezoekers van zo'n pand zijn.

Doel van het cameratoezicht

Gemeentelijk cameratoezicht op grond van artikel 151c Gemeentewet mag uitsluitend plaatsvinden voor het handhaven van de *openbare orde*. Dit begrip omvat ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Dit hoofddoel laat onverlet dat deze vorm van cameratoezicht ook subdoelen mag dienen. Zo biedt artikel 151c lid 7 Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarnaast mogen camera's worden gebruikt om de politie en andere hulpdiensten efficiënter en effectiever in te zetten. De preventieve werking van cameratoezicht vergroot bovendien hun veiligheid.

Openbare plaats

De invulling van het begrip openbare plaats uit artikel 151c Gemeentewet is ontleend aan de wetsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties (Wom). Op grond van die wet omvat het begrip openbare plaats, zeer in het algemeen, de plaatsen 'waar men komt en gaat'. In eerste instantie gaat het hierbij om 'de straat' of 'de weg' in de ruime zin des woords, ofwel de wegen die voor eenieder vrij toegankelijk zijn. Maar het begrip omvat nog een aantal andere plaatsen die een met de weg vergelijkbare functie vervullen en daarom als het 'verlengde' van de weg kunnen worden aangemerkt. In de wetsgeschiedenis staan als voorbeelden vermeld: openbare plantsoenen, speelweiden, parken en de voor eenieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, winkelgalerijen, stationshallen en vliegvelden.

Artikel 2 Wom bevat twee criteria om vast te stellen of er sprake is van een openbare plaats:

1. Vereist is dat de plaats 'openstaat voor het publiek'. Dat wil zeggen volgens de memorie van toelichting (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 16) zeggen dat eenieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn (...). Dat de plaats 'openstaat' betekent voorts dat geen beletselen in de vorm van een meldingsplicht, de eis van een voorafgaand verlof of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het betreden van de plaats. Op grond van het vorenstaande kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeerterreinen, musea, warenhuizen, ziekenhuizen en kerken niet als 'openbare plaatsen' worden aangemerkt.
2. Het open staan van de plaats dient te zijn gebaseerd op bestemming of op vast gebruik. Deze bestemming kan blijken uit een besluit van de gerechtigde of uit de bedoeling die spreekt uit de inrichting van de plaats. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedooft, aldus de memorie van toelichting (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 16).

Een incidentele openstelling van een plaats door de rechthebbende maakt de plaats nog niet tot een openbare plaats in de zin van de Wom.

In de Wom zijn kerken en andere gebouwen, die door de rechthebbende zijn bestemd voor de belijdenis van een geloofsovertuiging, uitgesloten van het begrip openbare plaats. Dit betekent dat het ook krachtens artikel 151c Gemeentewet niet is toegestaan toezichtcamera's te plaatsen in kerken, moskeeën en dergelijke. Evenmin is het toegestaan om, in het kader van dit artikel, toezichtcamera's te richten op de ingang van dergelijke gebouwen. Indien echter beelden worden gemaakt van een openbare plaats (een straat of plein) waaraan bijvoorbeeld een kerk is gelegen, is het wel toegestaan dat het exterieur van die kerk in beeld komt.

Particulier eigendom

Bepaalde openbare plaatsen zijn in particulier eigendom. Voorbeelden hiervan zijn de vrijelijk voor publiek toegankelijke gedeelten van stationsterreinen, stationshallen en sommige winkelpassages. De onderhavige regeling geldt indien gemeenten in het desbetreffende gebied cameratoezicht willen toepassen in het belang van de handhaving van de openbare orde.

Gemeenten kunnen bij openbare plaatsen die in particulier eigendom zijn, zoals bedrijfsterreinen, voor de handhaving van de openbare orde gebruik maken van particuliere camera's en/of het cameratoezicht samen met particulieren uitvoeren. Deze samenwerking moet dan wel voldoen aan de voorwaarden uit artikel 151c Gemeentewet.

Vaste camera's

Artikel 151c lid 1 Gemeentewet heeft betrekking op het langdurig plaatsen van vaste camera's op openbare plaatsen voor de handhaving van de openbare orde. Met het begrip vast (statisch) wordt bedoeld dat de camera's nagelvast zijn bevestigd. Dit bevestigen gebeurt veelal door montage aan de gevels of dakranden van gebouwen of op daarvoor geplaatste palen. Met het begrip vast (statisch) wordt niet bedoeld dat camera's een vast ingekaderd beeld weergegeven. Het gebruik van de camera's kan dynamisch zijn, dat wil zeggen dat de observatiehoek en de grote van de observatiehoek op afstand kan worden ingesteld (pendelen/in- en uitzoomen). Evenmin is er een beperking voor interactieve toepassingen, zoals het gebruik van noodknoppen en de mogelijkheid om vanuit de centrale burgers op hun gedrag toe te spreken.

De wetgever heeft dit onderwerp uitputtend bij formele wet geregeld. *Uitsluitend* op de wijze omschreven in artikel 151c Gemeentewet kan worden besloten tot langdurige plaatsing van vaste camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Ander gebruik van camera's ten behoeve van de openbare orde en veiligheid dan het hiervoor bedoelde statische en langdurige gebruik, wordt door de regeling onverlet gelaten. Hierbij moet men met name denken aan kortstondig en/of mobiel cameragebruik bij evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen. In die gevallen, waarbij steeds een concrete aanleiding bestaat, kan de bevoegdheid tot cameragebruik worden ontleend aan artikel 2 van de Politiewet 1993.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen moet *noodzakelijk* zijn voor de handhaving van de openbare orde. Het cameratoezicht moet evenredig zijn in relatie tot het doel (proportionaliteit) en er moet worden bezien of dit doel, i.c. de handhaving van de openbare orde, niet op een minder ingrijpende wijze kan worden geëffectueerd (subsidiariteit).

De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit verlangen dat periodiek moet worden beoordeeld of de doelstelling(en), die aan het plaatsen van de camera's ten grondslag hebben gelegen, zijn gerealiseerd en of er nog langer een noodzaak bestaat voor cameratoezicht. Daarom geldt op grond van artikel 151c lid 1 Gemeentewet dat de plaatsing van camera's geschiedt voor een bepaalde duur. Na het verstrijken van deze termijn kan het cameratoezicht, bij gebleken noodzaak, worden verlengd. Het ligt daarom voor de hand om de duur van plaatsing te koppelen aan een evaluatie.

Kenbaarheid

In artikel 151c lid 4 Gemeentewet is vastgelegd dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn. Burgers moeten in elk geval in kennis worden gesteld van de mogelijkheid dat zij op beelden kunnen voorkomen zodra zij het gebied betreden dat valt binnen het bereik van de camera's. Aan het kenbaarheidsvereiste moet niet alleen worden voldaan als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt. Door het goed zichtbaar plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt, kan het publiek op deze mogelijkheid worden geattendeerd. Overigens houdt het kenbaarheidsvereiste niet in dat camera's altijd zichtbaar moeten zijn of dat de burgers op de hoogte moeten worden gesteld van de precieze opnametijden.

In artikel 441b van het Wetboek van Strafrecht is de niet-kenbare toepassing van cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen strafbaar gesteld! De straf kan een hechtenis van ten hoogste twee maanden inhouden of een geldboete van € 4.500.

Overgangstermijn

Reeds lopende cameraprojecten moeten worden aangepast aan het nieuwe wettelijke kader. De wetgever heeft voor bestaande projecten een overgangstermijn vastgesteld van één jaar. Deze overgangstermijn gaat lopen op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Om onder de werking van de overgangstermijn te vallen, dienen de camera's op het moment van inwerkingtreding van artikel 151c Gemeentewet reeds geplaatst te zijn. Dat heeft consequenties voor:

- de uitvoering conform de regeling;
- het formaliseren van de wettelijke grondslag voor cameratoezicht.

Besluit cameratoezicht op openbare plaatsen

Op grond van artikel 151c lid 8 Gemeentewet worden nadere regels gesteld om de goede uitvoering van het cameratoezicht te waarborgen. Deze regels hebben betrekking op:

- de vaste camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
- de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht;
- de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

In het Ontwerpbesluit cameratoezicht op openbare plaatsen wordt een certificatieregeling in het leven geroepen. Het toetsingskader zijn de beoordelingsrichtlijnen van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Er bestaat een richtlijn voor het ontwerp van het camerasysteem en een richtlijn voor de toezichtcentrale. Door certificering wordt de kwaliteit, en daarmee de betrouwbaarheid van het cameratoezicht gewaarborgd. De beoordelingsrichtlijnen zijn verkrijgbaar op: www.hetccv.nl.

Voor nadere informatie over de invoering van cameratoezicht in de zin van artikel 151c Gemeentewet wordt verwezen naar de handreiking cameratoezicht van het CCV. Deze bevat naast een uiteenzetting van het wettelijk kader ook meer praktische informatie om op een zorgvuldige, weloverwogen wijze (al dan niet) over te gaan tot cameratoezicht. De handreiking is eveneens te vinden op www.hetccv.nl

Tweede lid

De gemeenteraad heeft op grond van artikel 151c lid 1 Gemeentewet de bevoegdheid om ook andere plaatsen, die zonder enige vorm van beperking publiek toegankelijk zijn, aan te wijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet te brengen. Het gaat dan om plaatsen, zoals parkeerterreinen, die vanwege het doelgebonden verblijf niet onder de definitie van openbare plaats uit de Wom vallen. De wetgever heeft hiermee beoogd dat gemeenten snel kunnen inspelen op gebleken lokale behoeften. Het uitgangspunt blijft te allen tijde dat het cameratoezicht noodzakelijk moet zijn met het oog op de handhaving van de openbare orde.